

# DESENVOLVIMENTO E A OMC: LIBERDADE PARA QUEM?

Rafael Rosa Cedro<sup>1</sup>

## 1. Introdução

Este artigo explora três abordagens analíticas distintas que oferecem propostas para a reflexão sobre a questão do comércio internacional, proporcionando uma visão crítica do funcionamento da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da sua suposta defesa do livre comércio como motor do desenvolvimento. Tais abordagens são: vantagens comparativas; teoria da dependência e análises das Cadeias Globais de *Commodities* (CGC) / Cadeias Globais de Valor (CGV) (que serão consideradas em conjunto para os fins deste artigo). Inicialmente, é fornecida uma breve visão geral enfatizando quais são as suposições centrais dessas perspectivas em termos de como o sistema de comércio internacional funciona. Em seguida, o artigo refere-se a excertos de materiais importantes da OMC – alguns preparados pelo Secretariado da OMC e textos legais de acordos da OMC – para mostrar que essa Organização apresenta a perspectiva das vantagens comparativas como se fosse um princípio central guiador do seu funcionamento. Além disso, o artigo baseia-se na história da OMC e nos elementos da sua operação real para avaliar a extensão em que essas três abordagens analíticas distintas relacionadas ao comércio internacional, exploradas aqui, estão presentes no âmbito da OMC e/ou ajudam a explicar seu funcionamento. O artigo conclui evidenciando que a posição que a OMC adota em favor de estimular os países a dependerem fortemente de suas vantagens comparativas no seu compromisso dentro do mundo do livre comércio, citando aqui as palavras de Ha-Joon Chang, é na verdade não

---

<sup>1</sup> PhD em Estudos de Desenvolvimento do Instituto Internacional de Estudos Sociais (ISS), em Haia, na Holanda. Especialista em Políticas Públicas e Assuntos Governamentais, na área econômica, Ministério do Planejamento. Tem sido um dos negociadores do governo brasileiro na Rodada Doha da OMC, na Organização das Nações Unidas, e em outros acordos de integração econômica. É autor do livro *Desenvolvimento Rural e a OMC: A Experiência do Brasil* (*Rural Development and the WTO: The Experience of Brazil*). E-mail: rafael\_cedro@yahoo.com.br

mais do que uma tentativa velada de “chutar a escada” através da qual os atuais países desenvolvidos têm subido ao longo de suas trajetórias históricas (e da qual, em grande parte, eles ainda fazem uso hoje em dia).

## 2. O Funcionamento do Comércio Internacional e Desenvolvimento pelos Prismas das Vantagens Comparativas, Teoria da Dependência e Análises das CGC/ CGV

O tópico “comércio” – compreendendo considerações subjacentes de como a divisão internacional do trabalho deveria ser definida – e sua relação com o desenvolvimento econômico têm sido, há tempos, uma questão que chama a atenção de economistas políticos e analistas de relações internacionais. Esta primeira seção proporciona uma visão geral sobre a forma como os padrões de comércio internacional e sua relação com o desenvolvimento são concebidos do ponto de vista das vantagens comparativas, teoria da dependência e análises das Cadeias Globais de *Commodities* (CGC) / Cadeias Globais de Valor (CGV).

É importante reconhecer que essas três perspectivas analíticas devem compreender outros elementos que não são restritos apenas ao comércio. Ou seja, suas teorizações e quadros analíticos fornecem ideias e trazem suposições que também se relacionam a aspectos como evolução tecnológica, padrões de produção, padrões de consumo e outros. Dado o escopo deste artigo, esta seção foca nos aspectos mais imediatos relacionados ao comércio decorrentes dessas abordagens analíticas, concentrando-se nos aspectos fundamentais que são necessários para a análise realizada no artigo.

### 2.1. Vantagens Comparativas

Inicialmente sistematizada como uma teoria pelo economista clássico David Ricardo (1817), sua ideia central sobre o comércio internacional parte de uma suposição teoricamente baseada de que este beneficia todos os países. De acordo com essa perspectiva, isso aconteceria até mesmo para os países que não apresentam nenhuma vantagem absoluta em setores da sua economia se comparados a outros países. A lógica por trás dessa teoria é bastante simples. Um exemplo dessa perspectiva pode ser visto a seguir:

Vantagem comparativa significa que os custos de oportunidade para produzir certo bem são expressos no custo de produção para outro bem: no Canadá quatro unidades de cerveja podem corresponder à produção de

uma unidade de vinho, enquanto no México a relação pode ser dois para um. Isso não significa que é mais barato produzir cerveja no México. Uma vantagem comparativa pode vir junto de uma desvantagem absoluta. Se seguirmos essa teoria, espera-se que o Canadá concentre-se na produção de cerveja e o México na de vinho, até mesmo quando os custos absolutos para *ambos* os produtos forem mais baixos no Canadá (Henning 2007).

A partir de tal perspectiva, portanto, a progressiva especialização de países em desenvolvimento em produzir principalmente apenas poucas *commodities* (ou matérias-primas) de pouco valor agregado não era tida como um problema. Ao contrário, isso permitiria um funcionamento mais eficiente da economia internacional e do sistema de comércio como um todo, promovendo crescimento e desenvolvimento para todos. Amsden (2007, 12) aponta que, defendendo tal perspectiva, uma vez um economista ortodoxo sintetizou tal ideia em uma frase simbólica: “um país pode ganhar tanto produzindo batata frita quanto produzindo chips de computadores”.

## 2.2. Teoria da Dependência

Em uma crítica direta à abordagem das vantagens comparativas, a teoria da dependência enfatiza um conjunto de elementos que desencoraja os países em desenvolvimento a adotarem ingenuamente o discurso do livre comércio internacional como motor de desenvolvimento. Por exemplo, de acordo com Amsden (2007, 12), como argumentado por Raul Prebisch, “os preços de matéria-prima, que representam cerca de noventa por cento das exportações do Terceiro Mundo, têm caído ao longo do tempo em relação aos preços das manufaturas”. Assim, “os exportadores de matérias-primas têm que exportar cada vez mais para apenas se manterem”. Além disso, “eles também perdiam nas mudanças tecnológicas”. Conforme destacado por autores como Cardoso (1977) e outros, as características padrão do comércio internacional muitas vezes destacadas por diferentes estudiosos da teoria da dependência incluem: relações persistentes de “colonização”<sup>2</sup> e um padrão de comércio marcado pelo domínio dos países desenvolvidos e suas empresas<sup>3</sup> de uma forma que prejudicou as perspectivas dos países em desenvolvimento de atingirem sua própria industrialização e desenvolvimento. Assim, a apropriação da riqueza, a menos que algo de diferente fosse feito, tenderia a ser desigual, privilegiando fortemente as economias centrais (desenvolvidas), em

---

<sup>2</sup> Existentes ainda após os processos formais de independência/descolonização.

<sup>3</sup> Não raramente, sob a proteção das tradicionais elites locais, que se beneficiam de um processo interno desigual.

detrimento das periféricas (“subdesenvolvidas”<sup>4</sup>).

Uma solução proposta, decorrente desta perspectiva, frequentemente envolveria a adoção, pelos países em desenvolvimento, de um desenvolvimento mais autônomo e de estratégias de comércio mais pró-ativas e menos subalternas aos interesses das nações desenvolvidas. A estratégia de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) foi frequentemente destacada como um possível caminho para colocar a proposta anterior em prática.<sup>5</sup> Em tal contexto, o conceito de proteção da “indústria nascente”<sup>6</sup> teria um papel importante. Instrumentos de política tais como “tarifa temporária de proteção à competição internacional”, “subsídios”, “imitação dos produtos manufaturados estrangeiros e aprendizado com eles para desenvolver novas tecnologias, até o ponto em que o país e suas indústrias estejam aptos para competir com produtos de maior valor agregado tanto no comércio interno quanto no internacional” eram elementos, entre outros (como o investimento governamental em áreas estratégicas), que deveriam ser considerados e combinados de forma apropriada. Em outras, palavras, “políticas de desenvolvimento” eram concebidas como um elemento central na promoção efetiva da prosperidade dos países, considerando o cenário global vigente.

Não obstante, isso não é o mesmo que dizer que a teoria da dependência é contra comércio *per se*. Ao contrário, a teoria da dependência destaca a necessidade de refletir sobre a previsibilidade e a existência atual de padrões de comércio (e de produção). A partir disso, a teoria da dependência muitas vezes defende a importância de os Estados dos países em desenvolvimento agirem estratégica e proativamente em favor das mudanças de tais padrões por meios que seriam considerados mais tendenciosos a promover o desenvolvimento doméstico e a romper progressivamente com as relações de subordinação e subdesenvolvimento.<sup>7</sup>

---

4 Ver, por exemplo, Frank (1966) e Furtado (1964).

5 Para mais sobre estratégias de ISI ver Bauman e Franco (2006) e Tavares (1977).

6 Conceito originalmente explorado por List (1885).

7 A este respeito, por exemplo, é importante notar que, mesmo na visão de Prebisch, a substituição de importações não foi vista como incompatível com o comércio. Em algumas circunstâncias, ele defenderia, países em processo de industrialização podem precisar exportar matérias-primas e *commodities* (durante o período de industrialização) a fim de serem capazes de importar máquinas e equipamentos necessários. Outro aspecto da estratégia relacionada com o comércio associado à abordagem da teoria da dependência é a promoção do comércio entre os países com níveis menos discrepantes de desenvolvimento econômico e tecnológico. Por exemplo: ver as proposições para melhorar o comércio regional na América Latina, como impulsionado pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e, também, de forma mais geral, entre os países do Sul global, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) – ambas as orga-

### 2.3. Análises de Cadeias Globais de Commodities (CGC) / Cadeias Globais de Valor (CGV)

As análises de CGC e CGV são originadas como derivações analíticas dos estudos do Sistema Mundo, que compreendia um ramo do pensamento de alguma forma influenciado pela teoria da dependência. Dentro de tal perspectiva inicial, a avaliação do funcionamento das cadeias de *commodities* funcionou como ferramenta analítica relevante na observação de desequilíbrios e outros traços da distribuição da produção, excedente e receitas geradas, etc, ao longo das diferentes etapas de processamento de uma *commodity*, desde sua forma natural bruta até sua forma final para consumo. A teoria do Sistema Mundo, entretanto, não perderia de vista analisar uma cadeia de *commodities* como sendo parte de um contexto global mais amplo, em que as cadeias de diversas *commodities* funcionariam simultaneamente, moldando uma dinâmica econômica global inter-relacionada (Hopkins e Wallerstein 1986; Talbot 2004). A partir dessa perspectiva, é importante ter em mente que, uma vez que tais trajetórias de cadeias de *commodities* frequentemente ocorrem através das fronteiras nacionais, o quadro internacional que regulamenta o comércio, então, influencia as perspectivas de tais atividades transnacionais (assim como ele também acaba sendo influenciado por elas, através de pressões exercidas por poderosos grupos econômico-políticos ou atores e, muitas vezes, por Estados nacionais).

Com o passar do tempo, entretanto, o quadro analítico da cadeia de *commodities*, que originalmente tinha uma abordagem muito mais de “economia política”, foi gradualmente apropriado por analistas e pesquisadores orientados para os negócios. Em tal medida, o quadro foi progressivamente riscado dos seus conteúdos mais estruturais-políticos. Rótulos como as análises das Cadeias Globais de *Commodities* (CGC) e Cadeias Globais de Valor (CGV) foram atribuídos a tais modalidades mais recentes. Ainda assim, a despeito de uma preocupação muito menos avaliativa sobre como o funcionamento das cadeias de *commodities* pode afetar o desenvolvimento ou subdesenvolvimento das nações em um sentido mais amplo, como destacado em trabalhos como Gereffi e Korzeniewicz (1994), tais análises incluem, normalmente, a avaliação de elementos em dimensões, tais como: estrutura de insumo-produto (ou seja, um conjunto de produtos e serviços ligados em uma sequência de atividades econômicas de valor agregado); territorialidade (análise da estrutura particular da produção distribuída geograficamente e/ou entre empresas de diferentes tamanhos); estrutura de governança (por exemplo, autoridade e relações de poder que influenciam na forma como recursos

---

nizações que tinham sido encabeçadas por Prebisch.

financeiros, materiais e humanos são alocados e fluem dentro de uma cadeia) e contexto institucional.

As recomendações, no entanto, nos quadros mais recentes das análises de CGC/ CGV, normalmente tenderiam a focar mais no desenvolvimento (“atualização”) de uma perspectiva de empresa, sob a tentativa de crescer com uma maior apropriação e controle do processo (e valor) dentro da cadeia de *commodities*, em vez de abordar questões mais amplas e fundamentais do contexto do desenvolvimento das nações ou global, em um sentido mais abrangente.

### **3. Avaliando a Presença e/ou Utilidade das Perspectivas de Comércio Analisadas no Presente Artigo em Relação ao Âmbito da OMC**

Esta seção proporciona uma breve análise do quadro político da OMC em um diálogo com as perspectivas vistas na primeira seção, bem como elementos do discurso, história e funcionamento da Organização.

#### **3.1. A Supremacia das “Vantagens Comparativas” como uma Perspectiva Oficialmente Definida como Diretriz**

Em vez de reconhecer que existem (ou deveriam existir) diferentes perspectivas analíticas – com diferentes conclusões – sobre os padrões de comércio internacional, liberalização do comércio e sua capacidade de promover (ou dificultar) o desenvolvimento econômico, no seu discurso formal, a OMC reconhece explicitamente apenas a existência da perspectiva das “vantagens comparativas”. De fato, o documento “Understanding the WTO”, feito pelo Secretariado da OMC como uma explicação geral e completa sobre a Organização, qualifica tal perspectiva como sendo o “senso comum” econômico (ver: WTO 2007, 13). Em uma seção de tal documento – “The case for open trade” – o Secretariado da OMC, utilizando um discurso monoeconômico<sup>8</sup>, destaca:

---

<sup>8</sup> Devemos observar na passagem a seguir que ela se refere à “economia” como sendo um corpo teórico singular e não a uma perspectiva que nasce de uma entre diferentes escolas de pensamento existentes. Como Fairclough (2000) colocou em destaque, uma característica de importância do discurso neoliberal – a partir do qual a OMC consideravelmente se baseia – é a tentativa de promover a estruturação da diferença. Ou seja, ele faz uso de manobras retóricas de forma a esconder que poderia haver alternativas.

*A economia nos diz que podemos nos beneficiar quando estes bens e serviços são negociados. Basicamente, o princípio da “vantagem comparativa” diz que os países prosperam primeiramente ao tirar vantagem dos seus ativos para se concentrar no que eles podem produzir melhor, e então ao negociar esses produtos por produtos que outros países produzem melhor.*

*Em outras palavras, políticas liberais de comércio – políticas que permitem o fluxo irrestrito de bens e serviços – estimulam a competição, motivam a inovação e geram o sucesso. Elas multiplicam as recompensas que resultam da produção de melhores produtos, com o melhor design, pelo melhor preço. (WTO 2007, 14).*

*(Ênfase dada pelo autor)*

A fim de não deixar dúvidas que a exploração das “vantagens comparativas” é a base do funcionamento pretendido do quadro político da OMC, o mencionado documento ainda apresenta uma caixa, referindo-se a David Ricardo, que explica as bases da sua teoria e cita as “vantagens comparativas” como sendo “sem dúvida a visão mais poderosa na economia” (WTO 2007, 14).

Não raramente, tal visão também é encontrada nas partes introdutórias de textos legais de acordos da OMC. Por exemplo, no texto oficial da Declaração de Marrakesh – acordo resultante da conclusão de negociações multilaterais da Rodada Uruguai, que instituiu a OMC – pode-se ver:

*(...) o estabelecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) inaugura uma nova era da cooperação econômica global, refletindo o amplo desejo de operar em um sistema de comércio multilateral mais justo e aberto para o benefício e bem-estar dos povos. Ministros expressam sua determinação em resistir às pressões protecionistas de todos os tipos. Eles acreditam que a liberalização do comércio e regras fortalecidas atingidas na Rodada Uruguai irão levar a um ambiente mundial de comércio progressivamente mais aberto. Os ministros comprometem-se, com efeito imediato e até a entrada em vigor do acordo da OMC, a não tomar nenhuma medida comercial que possa enfraquecer ou afetar adversamente os resultados das negociações da Rodada Uruguai ou suas implementações. (WTO 1994).*

*(Ênfase dada pelo autor)*

Entretanto, apesar do discurso em defesa de tal livre comércio e das vantagens comparativas, como argumentado em Cedro e Vieira (2010), Cedro (2008) e Cedro (2011), tal retórica, que é encontrada nos documentos expla-

natórios da OMC e nas partes introdutórias dos acordos, não corresponde precisamente à realidade do funcionamento da Organização. Refiro-me aqui aos resultados concretos derivados da implementação do quadro político/regulatório da OMC. As subseções a seguir tentarão lançar alguma luz sobre isso, ao fornecer uma breve ligação com as outras perspectivas comerciais vistas na primeira seção.

## **3.2. Verificando a Realidade: a Falácia das “Vantagens Comparativas” como a Base do Quadro Político da OMC**

### ***3.2.1. Aspectos Históricos***

Apesar de ser relativamente jovem como organização, a OMC carrega consigo uma história de “evolução” institucional do sistema mundial de comércio de pelo menos seis décadas. Ainda na esteira da Segunda Guerra Mundial, durante as discussões de Bretton Woods, uma Organização Internacional do Comércio (OIC) já havia sido prevista como uma terceira via do tripé econômico internacional para lidar com questões econômicas. O Fundo Monetário Internacional (FMI) primeiramente lidaria com as questões relativas à moeda e à balança de pagamentos, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, hoje parte do Grupo do Banco Mundial) foi criado para se concentrar na mobilização de recursos para a reconstrução pós-guerra e investimentos ao desenvolvimento, e a OIC seria responsável por fornecer uma estrutura para aumentar o comércio mundial. Ela tinha, contudo, como inicialmente havia sido negociada – com intensa participação de países em desenvolvimento – uma preocupação central não no próprio livre mercado. Em vez disso, o estabelecimento das preferências comerciais entre os participantes seria uma das muitas ferramentas que foram sendo concebidas para possibilitar o funcionamento de um sistema mundial de comércio que planejava a promoção do desenvolvimento como seu objetivo primordial.

Neste contexto, princípios tais como indústria nascente e mecanismos e ferramentas associados estavam sendo discutidos para fazer parte do novo quadro de comércio global que estava em negociação. Contudo, depois de extensas negociações, tal quadro foi sumariamente rejeitado pelo governo dos Estados Unidos da América. Como podemos encontrar em trabalhos de autores como Hudec (1975) e Gardner (1969), os seguintes aspectos podem ser listados como as principais razões subjacentes para tal rejeição: (i) o conjunto de mecanismos de desenvolvimento previstos para ser parte do acordo foi considerado uma concessão excessiva em favor dos países em desenvolvi-



mento e (ii) o novo quadro, que tentou reduzir o já existente desequilíbrio (em termos de uso do poder político e econômico) no comércio mundial, afetaria a capacidade das super potências de implementar políticas domésticas que impactassem negativamente outros países (por exemplo, os grandes subsídios à sua agricultura doméstica<sup>9</sup>).

Portanto, no lugar de uma OIC mais orientada para o desenvolvimento – que não teve sucesso pelo fato de que a maior potência econômica do mundo no momento não faria parte dela –, apenas o Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT) foi instituído. Longe de ser uma organização completa, o GATT foi simplesmente um acordo de preferências comerciais. Como o historiador econômico Paulo Roberto de Almeida (2004, 116-7) descreve, o GATT é composto por elementos de, no máximo, um dos capítulos que teriam dado forma ao quadro da OIC. Entretanto, forneceu um quadro para negociações de rodadas subsequentes da liberalização do comércio, com regras e progressões a serem negociadas em etapas.

Inicialmente implementado por 23 partes contratantes, o GATT e seu sistema evoluíram durante as décadas seguintes, incluindo, progressivamente, novos participantes e novos passos no sentido do aprofundamento de um quadro para a liberalização do comércio (Trebilcock e Howse 2005, 23).

Pelas décadas subsequentes, houve momentos em que os países em desenvolvimento reclamaram e lutaram por mais espaço na estrutura econômica internacional para eles implementarem políticas na busca de seu próprio desenvolvimento; por exemplo, com o movimento da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), que ganhou impulso na década de 1970<sup>10</sup>.

---

9 O que não só permite que os produtores nos Estados Unidos combatam (em seu mercado interno) a competição decorrente dos países mais eficientes – em uma perspectiva das “vantagens comparativas” – mas também lhes permite assumir uma parte substancial do comércio mundial com seus produtos, exportando a preços subsidiados, como uma cena recorrente que pode ser observada em momentos posteriores e ainda hoje.

10 Já na sua introdução, 1974 “Declaration on the Establishment of a New International Economic Order” deu o tom da luta afirmando a: “*determinação de trabalhar com urgência para o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional baseada na equidade, igualdade soberana, interdependência, interesse comum e cooperação entre todos os Estados, independentemente dos seus sistemas econômicos e sociais que devem corrigir as desigualdades e reparar injustiças existentes, fazer possível eliminar a grande diferença entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento e garantir constantemente o aceleração do desenvolvimento social e econômico e paz e justiça para as presentes e futuras gerações e para esse fim, declara: 1. A maior e mais significativa realização durante as últimas décadas tem sido a independência da dominação colonial e estrangeira de um grande número de povos e nações que lhes tem permitido tornarem-se membros da comunidade dos povos livres. Progresso tecnológico também tem sido realizado em todas as esferas das atividades econômicas nas últimas três décadas, fornecendo assim um potencial sólido para melhorar o bem estar de todas as nações. Entretanto, os vestígios permanentes da dominação*

Baseado substantivamente em uma perspectiva influenciada pela teoria da dependência, o movimento NOEI exigiu, entre outras coisas, “espaço político” eficaz para os países em desenvolvimento no âmbito do sistema mundial de comércio, de forma a permitir uma redução dos desequilíbrios que foram percebidos em sua operação. Dentro de tal contexto, a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) foi estabelecida como uma arena mais orientada para o desenvolvimento, em uma tentativa de conter a liberalização da agenda do GATT, que foi apontada como trabalhando em favor dos países já desenvolvidos, desfavorecendo os em desenvolvimento.

No entanto, após a queda do Muro de Berlim e a proclamação ideológica e coercitiva<sup>11</sup> da “incontestável vitória do liberalismo econômico e político” (*ênfase dada pelo autor*) sobre todos os outros caminhos que possivelmente poderiam ter sido seguidos (Fukuyama 1989, 3), o sistema GATT reapresentou sua supremacia em termos de poder. Ele destruiu muitas das demandas relacionadas ao “direito ao desenvolvimento” decorrentes do Sul que ganharam impulso com iniciativas como NOEI e o cenário da UNCTAD (Almeida 2004, 116–7), e estabeleceu um conjunto de regras mais compreensivas e estritas que engessou a habilidade dos países em desenvolvimento de romper com a sua posição subalterna no comércio internacional.

### 3.2.2. O Sistema de Comércio Definido pela OMC

A Rodada Uruguai de negociações multilaterais sobre sistema internacional de comércio (1986-94) foi, então, concluída. Foi nessa ocasião, como

---

colonial e estrangeira, ocupação externa, discriminação racial, *apartheid* e neo-colonialismo em todas as suas formas continuam estando entre os grandes obstáculos à plena emancipação e progresso dos países em desenvolvimento e todas as nações envolvidas. Os benefícios do progresso tecnológico não são compartilhados igualmente por todos os membros da comunidade internacional. Os países em desenvolvimento, que constituem setenta por cento da população mundial, representam apenas trinta por cento da renda mundial. *Revelou-se impossível alcançar um desenvolvimento regular e equilibrado da comunidade internacional sob a ordem econômica internacional vigente. A diferença entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento continua a ampliar em um sistema que foi estabelecido em um tempo em que a maioria dos países em desenvolvimento ainda nem existiam como Estados independentes e que perpetua a desigualdade.* (*Ênfase dada pelo autor*) (United Nations General Assembly 1974)

<sup>11</sup> É importante notar que, apesar da doutrinação ideológica, foi um período em que muitos países em desenvolvimento estavam encarando vulnerabilidades econômicas. Assim, eles precisavam do apoio das instituições financeiras internacionais, as quais, em grande medida, seguiram as diretrizes estabelecidas pelos países desenvolvidos. Por isso, entre as condições associadas ao apoio concedido, frequentemente havia pressão para que os países se comprometessem e aceitassem uma rodada ainda mais profunda e desequilibrada dentro do fórum do GATT.

parte do acordo de “compromisso único” (pacote fechado) – que incluiu muitos elementos, que vão desde um sistema de aplicação quase judicial mais rigoroso a regras sobre proteção da propriedade intelectual<sup>12</sup>, liberalização do setor de serviços<sup>13</sup> e outros –, que a OMC (uma organização internacional completa, não apenas um tratado) foi instituída (Pauwelyn 2005, 24-5; WTO 1994). Sua missão: “Brevemente, (...) garantir que os fluxos comerciais sejam os mais fáceis, previsíveis e livres possíveis” (WTO 2009).

Deste modo, a questão é: livre para quem? Quando olhamos atentamente, observamos que o resultado real, como visto no cenário posterior ao estabelecimento da OMC e ao conjunto de regras que veio junto, está longe do que é ilustrado no discurso de justificativa. Em suma, podemos avaliar criticamente a OMC olhando para os seguintes elementos. Por um lado, os países em desenvolvimento foram pressionados a fazer esforços relevantes em abrir seus mercados e abdicar (e definir compromissos jurídicos sobre isso) de usar instrumentos que não apenas foram usados no passado pelos países desenvolvidos<sup>14</sup>, mas que ainda estão em uso nos dias de hoje (Chang 2002 e 2008). Por outro, o discurso de uma suposta já existente abertura dos mercados dos países desenvolvidos – que frequentemente sustentam suas alegações para os países em desenvolvimento a embarcar na perspectiva das vantagens comparativas no mundo do comércio – esconde uma falácia dupla.

O primeiro elemento de tal falácia é que o discurso mainstream frequentemente negligencia reconhecer que a dita abertura (relativamente baixas tarifas médias de importação) dos mercados de bens industriais dos países desenvolvidos ocorre em um cenário em que:

(a) Esses países já estão, frequentemente, muito à frente nos aspectos tecnológicos e com muitas das suas companhias bem estabelecidas como líderes de mercado (portanto, é mais fácil lidar com baixas tarifas de importação sobre seus competidores estrangeiros). É importar ressaltar, embora, que tal liderança, não raramente, foi atingida ao longo do tempo, quando aqueles mesmos países, como Chang (2002)

---

<sup>12</sup> Por meio do “Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights” (TRIPS)

<sup>13</sup> Como estabelecido pelo “General Agreement on Trade in Services” (GATS).

<sup>14</sup> Para uma crítica profunda sobre a história da globalização, ver o trabalho “Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism” (Chang 2008). Como apontado por Cerisier (2012): “Os primeiros capítulos de Maus Samaritanos analisam a história “oficial” da globalização, como narrada pelos economistas do livre comércio e pela maioria das instituições internacionais (...) Dr Chang rejeita esse conto de fadas e argumenta que existem várias grandes falhas – e mentiras – na história oficial da globalização”. Chang faz isso usando vários casos exemplares e exaustivamente pesquisados.

destaca, explicitamente fizeram uso da indústria nascente e das estratégias de desenvolvimento que eles agora rotulam como “ruins”.

(b) Não apenas isso, mas a sua situação atual da “abertura comercial” é vinculada a um elemento complementar que consolida ainda mais sua liderança, em termos legais, perpetuando artificialmente a competitividade (em comparação com uma concorrência de livre mercado). Refiro-me aqui ao progressivo delineamento e aplicação das regras de propriedade intelectual (especialmente patentes industriais), no âmbito internacional.<sup>15</sup>

O segundo elemento importante a ser considerado é que, ao mesmo tempo, o quadro político da OMC que foi estabelecido deixou, em grande parte, ainda como grandes exceções no quadro regulador do sistema de comércio mundial, importantes áreas que, naquele momento, eram – e ainda são – sensíveis às nações desenvolvidas. Por exemplo, agrícola e têxtil; ambos setores nos quais os países em desenvolvimento apresentariam, em muitos casos, a tendência de ser mais competitivos que os países desenvolvidos, se esses mercados fossem realmente abertos (excetuando-se os picos de tarifas altas e a enorme quantidade de subsídios que são mantidos pelo Norte ano após ano, como na agricultura, por exemplo). No entanto, não foi assim que aconteceu.

De fato, o que vimos foi que precisamente nas áreas em que os países do Norte eram mais sensíveis, ao invés de aplicar as mesmas regras para o aprofundamento do “livre comércio”, acordos específicos (i.e. excepcionais) foram estabelecidos em textos à parte do corpo principal do GATT – então, o GATT 1994, após a conclusão da Rodada Uruguai, que incorporou o original GATT 1947 com as emendas subsequentes e forneceu o quadro geral para liberalização para o comércio mundial de bens. Por exemplo, o “Agreement on Agriculture” e o “Agreement on Textiles and Clothing” da OMC permitiram que os países desenvolvidos expandissem ao longo do tempo suas possibilidades de implementar o tipo de políticas de “distorção de mercado” que eles julgam como “políticas ruins” quando implementadas em outras áreas pelos países em desenvolvimento (Chang 2002; Chang 2008, 7; Cedro e Vieira 2010).

Apenas para mencionar dois exemplos relevantes, no setor agrícola, olhando para o cenário após a plena implementação dos compromissos esta-

---

<sup>15</sup> Por exemplo, ver o Acordo TRIPS da OMC, definido como o Anexo 1C do Acordo de Marrakesh Estabelecendo a Organização Mundial do Comércio (WTO's TRIPS Agreement, set as the Annex 1C of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization), assinado em Marrakesh, Marrocos, em 15 de Abril de 1994.

belecidos pela Rodada Uruguai: (i) sobre o montante de subsídios internos de distorção do comércio autorizado pelo quadro da OMC aos Estados Unidos requererem anualmente, em comparação ao que é permitido ao Brasil para o mesmo tipo de subsídios; e (ii) com destaque para os extremamente altos picos tarifários de importação que as Comunidades Europeias são autorizadas a manter até mesmo depois de todos os compromissos estabelecidos pela Rodada Uruguai serem integralmente aplicados.

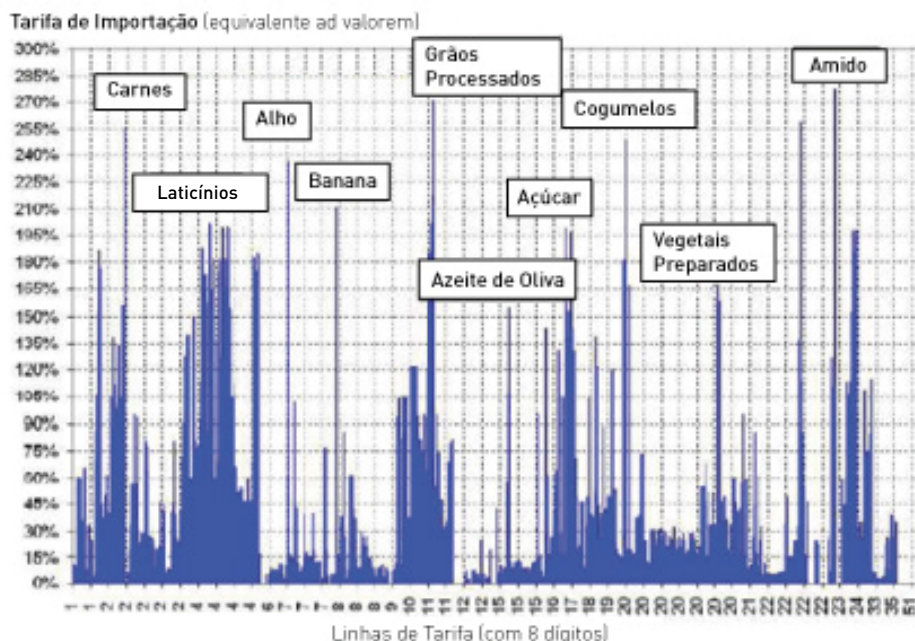
No primeiro caso, como apontado por Cedro e Vieira (2010, 132-4), o que observamos é que, para os “subsídios de caixa amarela” – aqueles considerados pela OMC como os que mais distorcem o mercado, e que, pela própria descrição da OMC, em sua maioria tendem a exercer efeitos negativos sobre outros países do globo quando aplicados –, a Organização autoriza os Estados Unidos a gastar até vinte vezes (2.094 por cento) o montante autorizado ao Brasil em termos da mesma categoria de subsídios (que, na verdade, se referem às políticas públicas), respectivamente US\$ 19.1 bilhões versus US\$ 912 milhões por ano, em valores absolutos. Comparando com o tamanho das suas respectivas populações diretamente envolvidas em atividades agrícolas, isso significa uma autorização média de US\$ 3.350 por pessoa (EUA), contra US\$ 35 por pessoa (Brasil) por ano<sup>16</sup>. Assim, isso figura como um resultado completamente desequilibrado, em favor do poder econômico do Norte, precisamente na área que é sensível em relação a deixar o mercado operar livremente (sem a intervenção estatal).

No segundo caso, o gráfico abaixo ilustra o que é comumente conhecido entre negociadores da OMC em Genebra como sendo um fato histórico: a persistência de picos tarifários extremamente elevados impostos pela União Europeia em muitos dos mais importantes produtos agrícolas em que os países em desenvolvimento são geralmente mais competitivos (Araujo et al 2005). Devemos observar, pelo gráfico, que não é raro encontrar produtos aos quais as Comunidades Europeias aplicam tarifas de importação de mais de 100 por cento do valor do produto importado, em alguns casos chegando a mais de 200 por cento (tornando o mercado daqueles blocos sobre aqueles produtos substancialmente inacessível para muitos países em desenvolvimento). Podemos destacar, por exemplo, produtos como: carnes, laticínios, alho, banana, azeite de oliva, açúcar, cogumelos, vegetais preparados, amido.

---

<sup>16</sup> Populações agrícolas respectivas de 5,7 milhões (EUA) e 25,8 milhões (Brasil), de acordo com dados da FAO, como apresentado por Cedro e Vieira (2010, 132).

**Gráfico 1 - Estrutura das Tarifas de Importação da Agricultura das Comunidades Europeias: distribuição seguindo a classificação do Sistema Harmonizado internacional (SH)**



Fonte: Taric 2003 (em Araujo et al 2005)

Tudo isso e mais<sup>17</sup> ocorre em um contexto em que o quadro da OMC é defendido como tendo fornecido um movimento em direção à realização de um suposto objetivo de permitir um “sistema de comércio multilateral *mais justo e aberto*” (*ênfase dada pelo autor*)<sup>18</sup>. Terminamos essa seção, então, retomando o alerta de Foucault (2004) sobre os discursos totalitários que retra-

17 Para saber mais sobre o desequilíbrio dos compromissos estabelecidos dentro da OMC e o sistema de comércio internacional, bem como sobre os diferentes tipos de restrições impostas por tais estruturas, impedindo nações em desenvolvimento de perseguir estratégias de desenvolvimento e de comércio mais adequadas, ver os trabalhos “Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and IFIs” e “The Clash of Globalizations: Essays on the Political Economy of Trade and Development Policy”, editados por Kevin Gallagher (Gallagher 2005 e 2013). O primeiro trabalho engloba um conjunto robusto de ensaios de estudiosos críticos contemporâneos nas áreas de Economia Política Internacional e do comércio e desenvolvimento, incluindo Robert Wade, Alice Amsden, Ha-Joon Chang, e outros. O último é uma série de ensaios de Gallagher sobre diversos aspectos do mesmo tema desenhando sobre casos práticos e dialogando com a literatura contemporânea.

18 Declaração de Marrakesh, do trecho previamente referido neste texto.

tam uma perspectiva, existente entre outras, como se fosse única e universal: geralmente, tais discursos são usados a fim de disfarçar e perpetuar existentes relações de dominação e exploração.

### 3.2.3. Análises Decorrentes da “Teoria da Dependência” e das “CGC/CGV”

Como podemos ver aqui, a teoria da dependência nos fornece ideias interessantes para entender o real funcionamento da OMC. O quadro político da Organização – quando observamos os elementos discutidos no presente texto – parece não apenas seguir um caminho da *Realpolitik* em termos de abordagem para o sistema internacional de comércio, mas também tentar consolidá-lo, obrigando legalmente países em desenvolvimento a aceitarem uma divisão internacional do trabalho desequilibrada, na qual os países em desenvolvimento são relegados a permanecerem em um papel, em muitos casos, de provedores de matérias-primas para as companhias dos países do Norte (e, além disso, limitados àquelas *commodities* que não competem diretamente com as que o Norte também tem interesse em produzir). Como Frank (1996, 18) argumentaria, as condições do “subdesenvolvimento” de atuais países em desenvolvimento não representam um estado de “subdesenvolvimento” (como em um caminho linear, e referindo-se a uma situação em que “simplesmente, o progresso ainda não atingiu o Sul”). Em vez disso, os caminhos do desenvolvimento do Norte desenvolvido são explicados, inseparavelmente, a partir da exploração recorrente de colônias (no passado) e uma persistência de formas mais sutis de colonização – sem dominação territorial direta – que, como Chang (2002) de forma adequada apresentou, é colocada em prática nos dias de hoje precisamente através de estruturas vinculantes como as da OMC.

De forma auxiliar, embora também não explicitamente refletidas ou referidas no quadro formal da OMC, as análises de CGC/CGV – desde que o necessário destaque seja dado à economia política – podem ajudar a desvendar alguns dos argumentos enganosos que defendem que o “comércio mais livre” tem sido responsável por promover industrialização no Sul e, assim, o desenvolvimento, nos países em desenvolvimento. Esse tipo de análises pode ser útil no sentido de que elas podem permitir uma melhor investigação de elementos tais como: as porções dos valores gerados que são deixadas nos países em desenvolvimento quando corporações multinacionais descentralizam suas operações de produção enquanto ainda mantêm as atividades de decisão, *design* e concepção, e os beneficiários finais dos lucros gerados em seus



respectivos países de origem; a medida em que as “escaladas tarifárias”<sup>19</sup> de importação existentes nas estruturas tarifárias dos países no Norte impedem o desenvolvimento de níveis mais sofisticados de progresso das cadeias de *commodities* dentro do território dos países do Sul que produzem as respectivas matérias-primas; e outras situações.

Assim, elas podem ajudar a descobrir ainda mais os desequilíbrios que são atualmente apresentados e permitidos no âmbito da OMC, e que são geralmente ofuscados devido ao foco da Organização nas relações entre os Estados e zonas de comércio. Nesse sentido, desenvolvimentos como o proposto por Blair (2005, 167-8) – que exige uma segunda geração de pesquisa de cadeias de *commodities* para olhar a forma como as cadeias são articuladas dentro e ao longo do meio social, cultural e político-econômico em que elas operam – podem ser interessantes de serem acompanhados.

## 4. Conclusão

Como vimos neste artigo, na era do “fim da história”, um discurso poderoso de livre comércio, justificado sob o princípio das “vantagens comparativas”, tem sido defendido e repetido como um mantra em uma tentativa de que soe verdadeiro. A OMC, instituição internacional que regula o sistema mundial de comércio, e que tem sido frequentemente vista como um dos principais símbolos de tal era, ao invés de adotar de fato a perspectiva das vantagens comparativas que ela retrata como sendo uma diretriz central do seu regulamento, na realidade, parece não só dar razão aos argumentos da teoria da dependência (de uma segregação do comércio mundial e divisão internacional do trabalho em favor das nações ricas), mas também parece tentar consolidá-la legalmente. Portanto, o que observamos, como um resultado da implementação do quadro da OMC, é uma mitigação das soberanias

---

19 A “escalada tarifária” é uma situação em que um país aplica tarifas de importação muito baixas (ou mesmo nulas) às matérias-primas e define tarifas progressivamente mais proibitivas aos produtos com mais valor agregado dentro da mesma *commodity* ou cadeia de valor (ver: International Coffee Organization 2011). Um caso exemplar disso, que vai contra o livre comércio e premissas das vantagens comparativas defendidas pelos países desenvolvidos e pela OMC, é o do café solúvel. A Alemanha foi o principal exportador de café solúvel (instantâneo) no mundo pelo final da década de 2000, mesmo sem ser apta para cultivar grãos de café no seu território. Em grande medida, este resultado foi associado ao fato de que, dentro da estrutura tarifária definida pela União Europeia (da qual a Alemanha faz parte), havia uma escalada tarifária relevante para produtos derivados do café. Isso permitiu à Alemanha importar regularmente grão de café barato e, ao mesmo tempo, impediu concorrentes que teriam melhores vantagens comparativas para produzir e fornecer café processado solúvel (instantâneo) para a Europa, como o Brasil, de competirem contra a Alemanha no grande mercado europeu.



nacionais, que é reivindicada a ser feita em favor de uma liberdade coletiva supostamente melhor para todos os países no sistema (e suas respectivas populações) – analogamente às teorias contratualistas clássicas. Entretanto, o que se encontra quando se observa cuidadosamente é que, devido ao desequilíbrio das regras da OMC, e aos diferentes níveis de permissões que ela dá para os diferentes países para “distorcer os mercados” (e, assim, para ir contra o princípio de simplesmente confiar nas vantagens comparativas), alguns países acabam ficando em uma situação em que permanecem mais soberanos que outros, permitidos a praticar políticas públicas nacionais que não só trabalham em seu favor, mas, como as práticas dos países desenvolvidos têm sido vistas muitas vezes, até mesmo impõem pesados encargos sobre as perspectivas de desenvolvimento dos países em desenvolvimento.

Neste contexto, vemos que, embora o quadro da OMC não pareça formalmente reconhecer ou referir-se às perspectivas sobre comércio e desenvolvimento decorrentes de prismas como teoria da dependência ou análises de CGC/CGV, comprometer-se em explorar essas perspectivas, bem como outras que poderiam ser adicionadas, pode vir a revelar-se como uma ferramenta valiosa para permitir que se reconheça e diferencie como a própria OMC se apresenta, em comparação ao que seu quadro político realmente acaba representando na prática. Assim, em vez de simplesmente tomar como dada uma posição ingênua, nos tornamos mais capazes de reconhecer potenciais direitos adquiridos e mais poderosos para desafiar discursos monoeconômicos totalitários profundamente enraizados, como o argumento da OMC tomado como verdadeiro com relação às vantagens comparativas.

## REFERÊNCIAS

- Almeida, Paulo Roberto. 2004. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira (International Relations and Brazil's Foreign Policy)*. Second edition. Porto Alegre: UFRGS.
- Araujo, Leandro et al. 2005. “Agricultura” (Agriculture), in Thorstensen, Vera and Marcos Jank (eds), *O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional (Brazil and the Big Themes of International Trade)*. Sao Paulo: Aduaneiras.
- Amsden, Alice. 2007. “Heaven Can’t Wait”, *Escape from Empire: the Developing World’s Journey through Heaven and Hell*. Cambridge MA: MIT Press.
- Baumann, Renato; and A. M. de Paiva Franco. 2006. “The Concept of Import Substitution”, in *Import Substitution in Brazil between 1995 and 2000. CEPAL Review* 86: 179-92.

- Blair, J.. 2005. "Global Capitalism and Commodity Chains: Looking Back, Going Forward". *Competition and Change* 9 (2): 153–180.
- Cardoso, Fernando Henrique. 1977. "The Consumption of Dependency Theory in the United States". *Latin American Research Review*, 12 (3): 7–25.
- Cedro, Rafael Rosa. 2008. "Princípios da Política Brasileira de Segurança Alimentar e o Acordo sobre Agricultura da OMC" (Principles of the Brazilian Food Security Policy and the Agreement on Agriculture of the World Trade Organization). *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização* 5(2): 255–280.
- Cedro, Rafael Rosa. 2011. *Desenvolvimento Rural e a OMC: A Experiência do Brasil* (Rural Development and the WTO: The Experience of Brazil). Curitiba: Juruá.
- Cedro, Rafael Rosa; and Bruno Furtado Vieira. 2010. "John Rawls' Justice as Fairness and the WTO: A Critical Analysis on the Initial Position of the Multilateral Agricultural Negotiation", *Law and Development Review*, Special Issue 2010 – New Voices from Emerging Powers – Brazil and India, 3 (2): 120–140.
- Cerisier, Antoine. 2012. Review of *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*, by Ha-Joon Chang. Social Justice First, March 31.
- Chang, Ha-Joon. 2002. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Chang, Ha-Joon. 2008. *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*.
- Fairclough, Norman. 2000. "Language and neo-liberalism". *Discourse and Society* Guest Editorial 11(2): 147–148.
- Foucault, Michel. 2004. "7 January 1976", in *Society Must Be Defended: Lectures at the Collège de France, 1975–76*. London: Penguin Books.
- Frank, Andre Gunder. 1966. "The Development of Underdevelopment", *Monthly Review* 18 (4): 17–31.
- Fukuyama, Francis. 1989. "The End of History?", *The National Interest* (16): 3–18.
- Furtado, Celso. 1964. *Development and Underdevelopment*. Los Angeles: University of California Press.
- Gallagher, Kevin. 2005. *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and IFIs*. London: Zed Books.
- Gallagher, Kevin. 2013. *The Clash of Globalizations: Essays on the Political*

- Economy of Trade and Development Policy*. London: Anthem Press.
- Gardner, Richard. 1969. *Sterling-Dollar Diplomacy: The Origins and the Prospects of our International Economic Order*. Nova York: McGraw-Hill, 1969.
- Gereffi, Gary; and Miguel Korzeniewicz. 1994. *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport: Greenwood Press.
- Henning, Christoph. 2007. "Poverty and Free Trade", *Blackwell Encyclopedia of Sociology Online*. Accessed January 2, 2011. [http://www.sociologyencyclopedia.com/subscriber/tocnode?id=g9781405124331\\_chunk\\_g978140512433122\\_ssi-88](http://www.sociologyencyclopedia.com/subscriber/tocnode?id=g9781405124331_chunk_g978140512433122_ssi-88).
- Hopkins, T. K.; and Immanuel Wallerstein. 1986. "Commodity Chains in the World Economy prior to 1800". *Review* 10 (1): 157–170.
- Hudec, Robert. 1975. *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*. New York: Praeger.
- International Coffee Organization. 2011. *The Effects of Tariffs on the Coffee Trade*. Accessed November 07, 2014. <http://dev.ico.org/documents/icc-107-7e-tariffs-trade.pdf>.
- List, Friedrich. 1885. *The National System of Political Economy*. London: Longmans, Green, and Company.
- Pauweleen, Joost. 2005. "The Transformation of World Trade". *Michigan Law Review* 104 (1): 1–65.
- Ricardo, David. 1817. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London: John Murrey.
- Talbot, John. 2004. *Grounds for agreement: the political economy of the coffee commodity chain*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Tavares, Maria da Conceição. 1977. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro* (From the Imports Substitution to the Financial Capitalism), Sixth edition. Rio de Janeiro: Zahar.
- Trebilcock, Michael J.; and Robert Howse. 2005. *The Regulation of International Trade*, Third edition. New York: Routledge.
- United Nations General Assembly. 1974. "Declaration for the Establishment of a New International Economic Order". United Nations General Assembly document A/RES/S-6/3201 of 1 May 1974. Accessed January 8, 2011. <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm>.
- WTO. 1994. "Uruguay Round Agreement: Marrakesh Declaration of April 15th 1994". Accessed: January 10, 2011. [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/marrakesh\\_decl\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/marrakesh_decl_e.pdf).
- WTO. 2007. *Understanding the WTO*. Third edition. Geneva: WTO.

WTO. 2009. *The World Trade Organization in Brief*. Geneva: WTO. Accessed: January 30, 2009. [http://www.wto.org/english/res\\_e/download\\_e/inbr\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/download_e/inbr_e.pdf).

## RESUMO

Este artigo explora três distintas abordagens analíticas que oferecem elementos para reflexão sobre o tema de comércio internacional – vantagens comparativas, teoria da dependência e análises de CGC/CGV – como um meio de fornecer uma análise crítica sobre o funcionamento da Organização Mundial do Comércio (OMC) e sua suposta defesa do livre comércio como um motor para o desenvolvimento.

## PALAVRAS-CHAVE

Desenvolvimento; OMC; Economia Política Internacional.

*Recebido em 22 de março de 2014.*

*Aprovado em 13 de abril de 2015.*

*Traduzido por Isabela Souza Julio*